

ワイマル期 ドイツにおける福祉国家的給付政策の 展開と自治体財政問題

著者	星 隆介
号	18
学位授与番号	234
URL	http://hdl.handle.net/10097/37022

すけ
介

論文内容の要旨

あったからである。とはいえ、後続の研究は公的扶助制度を主として社会史の次元で扱っており、自治体財政との関係は十分に考察されていない。ドイツ近代都市(化)史研究の新たな展開においても、ワイマル期に関する分析は緒に就いたばかりである。

地方自治の伝統と歴史的に形成された行政構造とを基礎とし、重層的な調整機能を主要な特徴とする「ドイツ型福祉国家」類型という最近の問題提起(山田誠)を踏まえるならば、自治体レベルにおける社会保障制度史と財政史の相互連関の解明には、きわめて重要な比較史的意義が伏在しているように思われる。

ワイマル福祉国家をめぐるこれまでの議論を、近現代ドイツ都市(化)史研究や、都市中間層の政治動向という政治社会史的問題関心と架橋するためのひとつの試みとして、本論文は、都市の利害代表団体である「ドイツ都市会議」や「ドイツ公共民間福祉中央協会(以下D Vと表記)」¹⁾、また都市行政に携わる実務家らの動向に着目して、当該期における福祉国家政策の展開と地方財政問題の進展のなかで、都市行政がいかなる状況に陥り、いかなる対応を迫られたのかを明らかにすることを課題とする。

その際、より具体的には次のような争点を扱う。すなわち、第一章においては、伝統的な救貧からの転換期における狭義の社会福祉(公的扶助)制度をめぐるライヒと自治体の関係を、ついで第二章においては社会福祉制度と密接な関係を有するライヒ社会保険制度との関係を検討し、第三章で、これらの福祉国家的給付制度の展開が、都市自治財政に対していかなる形で影響を及ぼしたのかを、とりわけ営業税問題に着目して検討していく。著者にとって、以上の検討は、福祉国家政策の展開過程における都市社会の変容を個別都市の事例研究にそくして具体的に検討するための準備作業としての意味を持つ。

第一章 ハイパー・インフレーションに至るまでのライヒ社会福祉政策の展開と地方自治

第一節 ワイマル期の中央＝地方間財政関係——エルツベルガー財政改革

まず、本稿全体の議論の前提として、ワイマル期における財行政構造の大枠を定めたエルツベルガー財政改革(1919-20年)の内容を確認するならば次のようである。同改革は、税務行政の集権化、新税の導入(とりわけ高度な累進課税をもつライヒ所得税)とならんで、とりわけライヒ＝ラント＝ゲマインデ間財政関係の再編をもたらした。すなわち、エルツベルガー財政改革によって、福祉国家的諸課題に対応するべく、ライヒ財政の優位を基調とする集権的な財政構造が形成されたのである。他方で、公的扶助の実施主体は依然として第一次大戦以前における救貧の実施主体である自治体であり、しかも、第一次大戦後においてその比重を高めていることが統計資料からも確認することができる。こうしてワイマル期においては、中央集権的財政のもとでの自治体による福祉国家的諸給付の実施、という基本構造が存在していたのであり、ここに、福祉国家政策や財政政策をめぐるライヒと自治体の対立の根源が存在していた。

第二節 「ドイツ都市会議」・「ドイチャー・フェアアイン」の設立経緯と性格の変化

次に、本稿における主たる分析の対象となる都市会議およびD Vについて、設立以来の経緯と、ワイマル期における団体の性格について検討を加える。

まず、都市会議は大都市のみ参加可能であるという限定があるのみならず、ワイマル中期以降は、都市会議の発言はとりわけ総裁オスカー・ムラートの個人的影響力に影響されており、それゆえ都市会議の発言をただちに都市の利害総体を反映したものとはできない。

他方、救貧事業に関する情報交換を目的に設立されたD Vに関しても、19世紀末の設立当初は多分に

名誉職的な要素を含む団体であったのに対して、ワイマル期には資金面での支援者たるヴィルヘルム・ポリッヒカイトの個人的影響力が強烈に押し出された。さらに、両団体における人的交流（とりわけ両団体において要職にあったニュルンベルク市長ヘルマン・ルッペの存在）は、当該期の社会福祉・財政政策論における両団体の立場がかなり近似したものであったことを伺わせる。福祉国家的給付政策および財政政策に関する両団体の議論を検討するに当たっては、このような団体の性格を踏まえておく必要がある。

第三節 ライヒ社会福祉政策の展開と都市行政

さて、DVの大会においては、第二帝制末期以来盛んに救貧法に関する統一的立法の必要性が訴えられた。そこでは、ドイツ帝国における異なる救貧原則の存在（プロイセンの扶助籍原則とバイエルンの本籍地原則の併存）の解消や、具体的な救貧内容・方法に関する統一的規定が議論されていた。第一次世界大戦の勃発に伴い、戦後の救貧事業の責務領域拡大が予想されたことにより、このような全国的な法規定をめぐるDV内の議論はさらに進められた。DVの議論においては、給付能力弱体な救貧団体に対する支援や強制合併に関する規定などが議論されていたが、そこでは都市行政が救貧の実施および資金調達についてあくまで自律性を維持することが自明の前提とされていたといえる。

しかし第一次大戦敗北後のライヒ社会福祉立法は、むしろ戦争によって生じた諸々の特殊な社会的困窮集団に対して、現実の要請に対するその場しのぎとして個別のライヒ法により特別扶助を設定していく、という仕方で開催することを余儀なくされた。戦傷病者・戦争遺族や金利・年金生活者に対してライヒ法により自治体を実施を義務づけた各種の扶助措置においては、給付認定に関して自治体行政の影響力が排除されることに対する不満が表明された。また、インフレーションの急速な進行下におけるライヒからの補助金 Dotation の減価も問題とされた。一連のライヒ社会福祉立法に対する都市関係者の不満は、要言すれば、救貧法の財政原則である給付と支出の対応関係が損なわれているという点にあった。

ハイパー・インフレーションが進行する中、最終的にワイマル期の社会福祉立法に統一的な枠組みを与えたのは、1924年2月13日の「ライヒ扶助義務令」であった。この政令は、ラントおよびゲマインデへの分与税率を引き上げた同年2月14日の第三次租税緊急令と連動して、これまでライヒ補助金によってまかなわれてきた各種公的扶助費用を、自治体の自主財源によって充当せしめることと定めた。しかし、同年ライヒ労働省が定めた「公的扶助の実施に関するライヒ原則」によって、給付水準に関する自治体の裁量は大幅に制約され、そのうえ補助金に代わる財源たる分与税がきわめて不安定なものであったために、あくまで社会福祉に関する自律性を求める自治体関係者を満足させることはなかったのである。

第二章 相対的安定期における失業給付問題と都市財政

第一節 研究史と課題の設定

自治体の公的扶助制度は、さらに失業者の救済をめぐって国家的失業給付制度とも接点を有しており、それ故に自治体は失業保険の導入に関して積極的な発言を行った。近年における失業保険成立史研究の隆盛を踏まえつつ、ここでは、とりわけ都市会議の失業保険法に対する態度の変化に着目して、当該期財政関係のなかで失業保険がどのような位置にあったのか、そして1927年の失業保険法の財政的帰結はいかなるものであったのかに焦点を当てて検討する。

第二節 失業の社会問題化と都市自治体の関与

失業は、19世紀末には新たな社会問題として認知されるに至っていたが、労働市場への直接的な介入を意味する国家失業給付制度は第二帝制期の政治的条件においては実現不能であった。労働組合が組合員を対象に行う失業給付制度は普及していたものの、実際に最も失業の危機にさらされていたのは未熟練の非組合員であった。一部の自治体においては独自の失業保険制度を導入していたが、その形態は労働組合の給付制度に対する補助金（いわゆるガン方式）や、失業に備えた積立を行う者への補助金であった。都市は非組合員の失業リスクを救済によって直接カバーしなくてはならない立場にあったため、1911年のドイツ都市会議においては、季節的失業を伴う業種に対する部分的な国家的失業保険の導入要求が決議された。失業が自治体レベルの規模ではカバーできない性質の社会的リスクであるとの認識から、戦前期においては、都市会議は国家的失業保険の導入を待望していたのである。

第一次大戦直後の復員に伴う大量失業の発生により、成立間もない共和国は失業問題への対応を迫られた。1918年11月の失業扶助令により、失業者に対して困窮度調査を伴う扶助制度が導入された。実施は都市自治体レベルで行われ、費用はライヒ・ラント・自治体がそれぞれ3:2:1の割合で負担した。当初給付期間は無期限であったが、その後ライヒ財政の負担軽減という観点から26-52週間という給付期限が設けられ、さらに1923年10月に導入された「失業扶助に関する資金調達令」は、インフレーションの進行に伴うライヒ財政危機を根拠として、労使団体による拠出制を導入した（労・使・自治体がそれぞれ2:2:1の割合で負担、1924年2月13日以後さらに4:4:1に改訂）。その一方、失業扶助と職業紹介の連携強化を企図したライヒ職業紹介法（1922年）によって、失業扶助に関する自治体行政の影響力はいっそう強まった。

こうして、拠出の面においては保険と同様拠出制を導入しながら、給付認定においては権利性が認められず、公的扶助と同様困窮度調査が前提となる、という畸形的な状況が生まれ、このことは労使団体の自主管理に対する要請を強めることとなった。

第三節 失業保険法成立過程における都市会議の態度の変化

その結果、相対的安定期における失業保険導入に向けた議論においては、労使の自主管理体制の強化が打ち出されることとなった。ライヒ労働省が公表した1925年の第三次失業保険法案においては、「ラント失業保険金庫」が保険実施主体と定められ、ラント（プロイセンでは州 *Provinz*）レベルでの労使自主管理組織が構想された。さらに、同法案の審議過程において組織案に関する差し替えが行われ、1927年7月に最終的に成立した職業紹介・失業保険法においては、ライヒ・ラント・自治体労働局の全レベルを包括する「ライヒ職業紹介・失業保険機構」が保険実施主体とされ、より徹底した労使自主管理体制が敷かれることとなったのである。

他方、戦前来国家的失業保険を希求していた都市会議は、自治体の影響力を排除する組織案に対して猛反発し、失業保険法の成立過程における最大の反対勢力となった。都市会議の態度のこのような変化の背景には、①労使自主管理が、労使団体の主張とは反対に、中央集権的・官僚主義的運営を招来するという認識、②自治体を中心として展開してきた職業紹介制度の歴史を無視していることへの不満、そしてとりわけ③失業保険の給付期間満了後には公的扶助が失業者を扶助しなくてはならないという問題が存在していた。以上の点は、失業保険の中央集権的組織がライヒ財政の負担軽減のための回路となりうることへの危惧を示すものであり、都市会議が第三次法案の組織案に対抗して1926年に発表した独自の提案においては、失業保険における自治体の影響力を正当化するために、自治体の拠出分担をも厭わなかったのである。

第四節 失業保険法と財政問題

では、この失業保険法の財政的効果はいかなるものだったのだろうか。

まず、相対的安定期におけるライヒ財政の推移との関係でいえば、1927年度は1924年度に形成された積立金と、未使用公債の次年度繰越という予算上の操作とによって表面上は黒字を計上していたものの、実質的には1926年度における積極的財政政策の結果大幅な出超が発生しており、失業保険法の成立過程において表明された蔵相ラインホルトや労働相ブラウンスのライヒ財政負担軽減という主観的政策意図が、ライヒ財政にとって客観的にもきわめて重要な意義を持っていたことが確認できる。しかし、現実には成立した失業保険法においても、ライヒは完全に財政的責任を免れたわけではなかった。国家的社会保障制度という観点からはライヒの財政利害のみを貫徹せしめることはできず、失業手当の給付期間満了者をさらに一定期間カバーする緊急扶助制度（自治体が1/5、残りをライヒが負担）や、失業保険法第163条に定められたライヒの失業保険金庫に対する融資義務を引き受けざるをえなかったからである。特に後者にかんしては、早くも1928年度にライヒ失業保険金庫が赤字を出して以来履行を迫られ、その額は翌年以降の失業急増につれて膨張していった。

とはいえ、失業負担がいよいよ国庫を圧迫するに至ると、ライヒはむしろ失業給付の受給資格厳格化・受給期間短縮・給付額削減によって支出額を絞り、負担を緊急扶助やとりわけ自治体の公的扶助に転嫁するようになった。その結果、1932年度には、自治体の破産的状况がドイツ全体を覆う中、失業保険金庫は黒字を達成することさえできたのである。かくて、失業保険の成立過程において都市自治体関係者が危惧していた集権的組織を利用した負担転嫁は、世界恐慌期において現実のものとなった。

第3章 「地方自治の危機」と課税根拠の動揺——自治体営業税問題と財政改革論——

第一節 課題の設定

本章では、まず、ワイマル期の自治体財政に関する研究史を整理し、先行研究の関心を惹いてきた所得税付加税問題に比して、物税（Realsteuer）、とりわけ営業税（Gewerbesteuer）問題の分析が手薄であることを確認し、次のような課題を設定する。第一に、地方税源の基幹部分をなしている自治体物税問題について、当時どのような議論がなされており、この物税問題は、当該期の財政改革論議の中で、どのような位置づけを与えられていたのか。そして第二に、かかる問題認識の中で登場したワイマル末期財政改革論との対比において、1931年のポーピッツ答申はいかなる特徴を有していたのかを検討する。

第二節 ミーケル改革と営業税の自治体委譲

プロイセンのミーケル改革（1891-1893年）においては、従来ラント税であった地租・家屋税が自治体に移譲された。営業税移譲の論拠は、それが①外形標準課税的な性格を有するが故に、ラントレベルでの「負担の公平」を達成することができないこと。②ラント税に要求される「応能課税原則」を満たしていないこと、これに対して③ゲマインデの活動が土地所有者・営業者に対して直接的な利益をもたらすことが故に、ゲマインデ税には応益的な性格を持つ租税が充当されねばならないこと、であり、こうしてミーケル税制下の営業税は、明確に「応益課税原則」を課税根拠とすることとなった。さらに、このような税の性格に対応する制度設計により、第二帝制期においては、給付行政の発展による都市財政支出の膨張傾向にもかかわらず、物税ではなく、むしろ「応能的」性格を持つ所得税付加税の重課傾向が見られた。

第三節 ワイマル期における営業税問題と「地方自治の危機」論

エルツベルガー改革による所得税付加税禁止によって、とりわけ社会的費目において増大する都市の支出は、自治体に残された数少ない自主財源である営業税の引き上げによってまかなわれねばならなくなった。このことは、応能課税としてのゲマインデの課税根拠に疑問を抱かせしめると同時に、「住民ゲマインデから居住ゲマインデへ」という都市自治の変質と併せて、多分に反民主主義的な政治志向を含む当時の「地方自治の危機」論にひとつの根拠を与えることとなった。

第四節 ワイマル末期自治体財政改革論における営業税問題

このような状況下、相対的安定期から、とりわけ1929年にかけての財政改革論においては、営業税問題がひとつの焦点をなすこととなった。ドイツ都市会議が所得税付加税導入によって営業税重課を相対的に解消しようとしたのに対して、経済界からは営業税の大幅削減あるいは廃止すら求める構想が多数出された。その際の論拠が、都市の支出性格の変化にともなう営業税の課税根拠喪失だったのである。

プロイセンのミーケル財政改革により応益税に基づきゲマインデ税として位置づけられた営業税は、ワイマル期のエルツベルガー財政改革におけるライヒ・ラント・ゲマインデ財政関係の変化により自治体に残された数少ない伸縮可能税源のひとつとなったが、そのことはワイマル期の自治体財政収入における営業税への依存傾向もたらした。さらに、ライヒ主導の社会福祉政策によるゲマインデ支出構造の変化と相俟って、課税根拠に対する疑念をも生んだ。このような課税根拠の危機は、同年代の「地方自治の危機」論と結びついて、営業税問題をライヒ財政改革論の一焦点にまで押し上げることとなった。営業税重課は、新たな選挙制度のもとでのゲマインデの「政治化」の弊害を端的に示す現象の一つと捉えられたのである。かくて営業税は、経済界の税負担軽減要求はもとより、議会制民主主義に対する反感、ライヒの社会福祉拡充政策に対する批判とも相俟って、その租税としての存在意義そのものを問われることとなった。そして他方で営業税問題は、民主主義の機能不全の帰結として解釈され、反民主主義・反議会主義的な言説の流布に、ひいてはワイマル末期の体制不安に寄与したといえよう。

諸々の財政改革論が自治体財政の破局的状況を顧慮することなく、もっぱら減税、とりわけ営業税減税（ないし廃止）による資本形成促進と財政支出緊縮とを柱としていた中にあって、1931年に前ライヒ大蔵省事務次官ポーピッツはゲマインデ自主税源論を出発点とする改革提案を提示した。この答申の骨子はナチス期に政策として実現され、1936年にプロイセンで、次いで1938年にライヒ全体につき物税改革が実施されたことにより、営業税は地租とともに、ラントとの課税競合を排した再び完全なゲマインデ税としての性格を付与されるに至った。そして、このような地方財政の支柱としての物税は、とりわけ第二次世界大戦後に営業税廃止がしばしば議論されてきたにもかかわらず、今日に至るまで続いている。財政改革論において営業税がその自治体税としての課税根拠を問われ、大幅減税ないし廃止が求められていたワイマル末期という時点において、むしろその地方税源としての正当性を積極的に強調したこと、戦後期における地方税制構造の骨格を確定したという点に、ポーピッツ答申の際だった特徴を、そしてそれがナチス期を経て今日にまで影響を及ぼす意義を認めることができるように思われる。

終章

第一節 社会福祉・財政政策論における都市会議・DVの立場

これまでの議論を踏まえるならば、都市会議およびDVが主唱した都市社会福祉の構想は、伝統的な都市救貧行政における自律性を「統一的扶助」という形で継承し、ライヒ労働省主導の社会福祉政策と一

線を描きつつ、戦後の財政的困窮およびライヒの集権化志向によって動揺する市民的都市自治の中核的部分に位置づけようとしたものと捉えることができるように思われる。

このような見通しが妥当だとすれば、都市官僚・社会福祉関係者のかかる構想がどの程度政治的支持を得られるものであったのかを明らかにするためには、とりわけ都市部の中間層からの政治的支持をどの程度調達しうるものであったのが問題となる。しかし、この検討は本稿の枠内においては果たしえず、今後の課題とせざるを得ない。

第二節 福祉国家と地方自治の相克の歴史的意義

当該期の都市会議およびD Vの政治的主張が決して都市の総意ではなく、とりわけ社会民主主義的な中央集権的福祉国家志向と大きく一線を画していたという限定は、逆にいえば、両団体の主張が、第一次世界大戦後の社会的・経済的動揺に晒される都市市民、とりわけ都市中間層の動揺と一定の対応関係を有していたことを示唆するものといえる。この点を踏まえ、以下、各章の内容を総括しながら、「福祉国家と地方自治の相克」ともいうべき状況のなかでの、福祉国家的給付制度と地方財政をめぐる論争の歴史的意義を検討したい。

まず、第一章では、扶助籍法に依拠する自治体の救貧制度から現代的な公的扶助への移行の過程におけるライヒと自治体関係者の対立に焦点が当てられた。社会福祉制度においては、本来D Vが望んでいた救貧団体の自律性を前提とした上での全国的制度統一ではなく、ライヒの財政政策およびライヒ労働省の一連の社会福祉立法によって大幅に自律性を削がれる形で展開することとなった。エルツベルガー財政政策による財政集権化を前提としたライヒ主導の福祉国家政策に対して、ゲマインデはラントと並ぶ政治的敗者となった。都市会議とD Vにとっては、ワイマル期における社会福祉実践のあり方が、伝統的な都市自治の責務である自律的な救貧行政のあり方と乖離していたことが問題であり、給付の実施と資金調達における原則的な自律性の堅持が、自治体関係者の中核的な要求をなしていた。

第二章では、国家的給付制度・自治体社会福祉制度・財政調整問題という三者の複雑な絡み合いの中で展開した失業保険の成立過程を、とりわけ組織問題に焦点を当てて考察した。当初、失業負担からの軽減を企図して失業保険の早期導入を支持していた都市自治体であったが、ワイマル期における集権化と労使自主管理という傾向の中で失業保険法案の組織案がますます自治体の影響力排除を打ち出すにいたって、ついに失業保険法に反対し、独自の支出分担と引き替えに給付への影響力を確保せんとする対抗提案を提出するに至った。このような経緯は、給付システムおよび財政の両面に渡る集権化によって、ライヒ財政の状況によって容易に社会的負担が自治体レベルに転嫁しうるという危惧に起因するものであり、ここでもまた、社会福祉の給付に対する影響力確保ということが自治体関係者の主要な関心をなしていたといえよう。そして、このような転嫁への危惧は1929年以後現実のものとなり、ワイマル期福祉国家の破綻はとりわけ都市自治体の破産として現れたのである。

第三章では、大幅な膨張を余儀なくされた都市社会福祉支出を背景として、第二帝制期において「応益的」課税として財政的自律性堅持の支柱となっていた営業税の重課傾向が同時代の言説においてどのように捉えられていたかを検討した。主として社会福祉的費目に当てられるが故に「応益」税的性格を大幅に喪失したことは、営業税納税者の批判の焦点となるとともに、とりわけ当時の反民主主義的な傾向を持つ「地方自治の危機」という言説に一定の根拠を与えることとなった。他方、営業税改革論、とりわけ営業税廃止論には独自の財源維持という観点から反対したとはいえ、都市関係者にとっても営業税重課の問題性は十分に認識されていた。ワイマル末期における営業税問題は、体制の不安定化要因をなし、とりわけ都市中間層のブルジョア政党からの離反という政治情勢に一定度寄与したと想定されうる

のである。

以上、本稿でみてきた自治体関係者の立場は、より長期的な歴史的射程で捉えるならば、19世紀的（あるいは第一次大戦までの「長い19世紀」的）な都市自治行政主導によって展開してきた救貧行政から、国家がイニシアチブを持つ現代福祉国家への移行期ともいえるべき変動の時期にあって、19世紀的な都市自治の自律性堅持に不可欠な構成要素としての財政自治に固執する都市自治体関係者の言説として位置づけることができよう。

最後に、都市自治体関係者のこのような問題意識は、後の時代に何ら影響を与えることなく、「市民社会」から「福祉国家」への段階的推転の中に飲み込まれてしまったのであろうか。この点については、第三章でみた1931年ポーピッツ答申によりゲマインデ税としての的確性をあらためて確認された営業税が、今日に至るまで「ゲマインデ財政の脊柱」としての位置を有していること、他方、公的扶助においては、1961年の連邦社会扶助法によって、もとより連邦法の定める給付基準設定によるナショナルミニマムの達成を前提としつつも、自治体が「社会的扶助の実施主体」としてあらためて位置づけなおされたことが、福祉国家の「ドイツ型」という観点から注目に値すると思われるのである。

論文審査結果の要旨

本論文は、五章から構成されている。

序章においては、内外の研究史を批判的に総括している。そのうえで論者はまず、これまでのワイマル福祉国家研究が、社会保障政策史研究と財政史研究を別個に扱ってきたために、なお両者の相互規定的な関係が十分に解明されてこなかったことに注目する。同時に、ワイマル期のライヒ（国家）が推進する伝統的な救貧から公的扶助・社会保険制度への転換政策が、ライヒ（国家）ラント（州）ゲマインデ（自治体）間、わけてもライヒとゲマインデとの間に失業保険制度の導入をめぐる、深刻な対抗関係をもたらしていたという重要な史実を看過してきたことを指摘する。

そこで論者は、以下の三つの課題を設定する。

第一は、第一次大戦後、エルツベルガー改革（1919年）によって断行された租税制度の中央集権化を前提に、ワイマル初期（1918～24年）のライヒ（国家）が展開する社会福祉政策に対して、伝統的な救貧行政の担い手であった都市のゲマインデ（自治体）がいかなる姿勢をとることになったのかについて、同時代の福祉専門家や学者の言説を中心に分析すること（第一章）。

第二は、相対的安定期（1924～28年）のワイマル国家が推進した失業救済制度の展開、すなわち失業扶助制度から職業紹介・失業保険制度への転換過程において見られたライヒ（国家）ラント（州）そしてゲマインデ（自治体）間の福祉行財政をめぐる対抗関係を解明すること（第二章）。

第三には、ワイマル末期（1929～33年）に露呈してくる「地方自治の危機」の事態をもたらしたものが、ライヒ（国家）主導の社会福祉的給付政策そのものであること、それが特に都市自治体の自主財源である営業税に重い負担を課すこと。最終的にはそのことが、1931年のポーピッツ答申（自治体への失業救済負担転嫁の抑制と自治体自主財源たる地租、家屋税、営業税確保）へと帰結する過程を解明すること（第三章）。

以上の三課題の解明によって論者は、ワイマル福祉国家時代を支配した「政治の言葉」を離れて客観的に見たときに、特に失業保険制度の導入をめぐるライヒ（国家）ラント（州）ゲマインデ（自治体）間に深刻な対抗関係が存在したこと、そして福祉的給付の負担がゲマインデ（自治体）に重くのしかかってい

たという史実を解明せんとしている。なお、以上の課題設定に対して論者は、分析対象とするドイツ都市会議やドイツ公共・民間福祉協会での言説の分析が、具体的な都市自治体の個別事例にまで掘り下げて論じるものではなく、あくまでこの会議に結集した福祉専門家や学者による総論的な都市利害の表明の分析にとどまるとの限定を付し、今後の研究方向を明示している。

課題設定に対応してまず第一章では、第一次大戦後、ワイマル初期のエルツベルガー改革(1919年)において、ライヒ(国家)に集中された所得税に対してゲマインデ(自治体)が付加税を課す権限が失われたこと、そして法人税、所得税がライヒに集中され、ライヒ(国家)からラント(州)、ゲマインデ(自治体)へは、垂直的な財政調整として分与税制が成立したことで、中央集権財政が成立したことが確認される。この前提の下で展開されるワイマル初期の社会福祉政策は、ハイパーインフレーションを背景に、戦争により生じたさまざまな社会的困窮集団(戦傷病者、戦争遺族、年金生活者等)に対して、伝統的な自治体の扶助給付認定の権限を排除しつつ、自治体への不安定な分与税支出によって実施せんとするものであった。その総決算が1924年の「ライヒ扶助義務令」ならびに「第三次租税緊急令」であり、ゲマインデ(自治体)は従来受け取ってきた補助金ではなく、自治体自主財源によってこれをまかなうことを余儀なくされていく。しかもライヒ(国家)の労働省は、給付水準についてこれまでの自治体の裁量権を制約していくのである。ここにライヒとゲマインデ間の基本対抗関係が生み出されていく端緒があったことが明らかにされている。

続いて第二章では、相対的安定期の失業扶助から失業保険制度への展開過程においてライヒ(国家)とゲマインデ(自治体)との間で生じた失業給付をめぐる対抗関係が分析される。ライヒ(国家)は、失業扶助については、ライヒ職業紹介法(1922年)によっては自治体行政の裁量権を強化する一方で、「失業扶助に関する資金調達令」(1924年)によってライヒ(国家)の財政支出の削減をはかろうとした。すなわち労・使・自治体は、4:4:1の割合で失業扶助をひきうける。その上でさらにライヒ(国家)は、1927年の職業紹介・失業保険法を制定することでラント(州)レヴェルでの労使の自主管理組織であるラント失業保険金庫の開設によって、失業扶助制度からの転換を打ち出した。この方向は、ライヒ(国家)を抛出負担義務から解放したまま、ゲマインデ(自治体)に対して失業保険制度には関与させずに、最終的な失業扶助負担だけはゲマインデに負わせようとするものだった。ドイツ都市会議においては、これを失業保険制度の中央集権的な官僚主義的運営であるとする疑念が示されたが、失業扶助・保険制度におけるゲマインデ(自治体)の影響力低下をおそれ、失業扶助における抛出分担をゲマインデが甘受していく姿勢が示されていく過程と言説を論者は執拗に追跡している。

なお第二章最終節では、帝国統計年鑑資料を用いて、相対的安定期のライヒ(国家)財政構造が、積立金や未使用公債の次年度繰り越しの操作によって、通貨価値の安定、外資導入確保のために公式的には財政黒字とされているにもかかわらず、1926年以降、大幅な支出超過の危険にさらされていたことが分析されている。この点からしても失業保険法成立過程における蔵相ラインホルトの財政負担軽減の意図が、ライヒ(国家)の切迫した財政事情を背景にしていたことが論証されている。しかしなおライヒ(国家)は、緊急扶助制度の5分の4(ゲマインデは5分の1)を負わざるをえず、ラント失業保険金庫に対する融資義務を負うものであったから、ライヒは失業給付資格の厳格化や給付期間短縮、給付額削減によって負担軽減をはかりつつ、最終的には、福祉国家的給付政策に基づく公的負担をゲマインデ(自治体)に転嫁していったことを指摘している。

第三章では、こうしたライヒによる負担転嫁が大恐慌(1929年)以降のワイマル末期において、自治体財政の破綻と「地方自治の危機」を生み出していったことが解明される。ミーケルの財政改革(1891～93年)は、外形標準的性格をもつ税目として地租、家屋税そして営業税をゲマインデ(自治体)に委譲し

たが、その際の課税原則は応益課税原則であり、第一次大戦前の第二帝政期においては、都市化に対応したゲマインデ支出の増大に対しては、応能課税原則による所得税付加税が増徴されていた。ワイマル初期のエルトツベルガー改革は、この所得税付加税徴収をゲマインデに対して禁止していたから失業扶助・保険制度の下での都市自治体負担は、主として営業税にのしかかることとなった。しかも、都市化の進展は、すでに応益課税原則に基づく営業税の課税根拠を危うくし始めていく点に論者は注目する。すなわち旧中間層に対する課税となる営業税重課によってまかなわれる失業扶助・保険制度というワイマル福祉国家的給付体系それ自体をほり崩す言説が、ドイツ都市会議やドイツ公共・民間福祉協会において力を得ていくことを論証している。ケトゲンやモストそしてゲーデやポリッヒカイトそしてルッペといった福祉専門家の言説を詳細に跡づけながら、論者は最終的に1931年のポーピッツの財政改革答申(自治体への失業救済負担抑制、自治体自主財源確保)を整理することでワイマル末期の福祉国家体系に生じた危機を見すえている。

終章においては、以上のような社会福祉政策とこれを支えた財政政策をめぐって展開したドイツのライヒ(国家)と地方自治との相克の基本構図が総括される。同時に、ナチス期の物税(地租、家屋税、営業税)改革(1936年プロイセン、1938年ライヒ)、第二次大戦後の西ドイツ基本法におけるブント(連邦)ラント(州)ゲマインデ(自治体)間の税源分離原則と行政サービスの整序の過程を経て成立する1961年「連邦社会扶助法」を展望し、本論文を終えている。

以上のように本論文は、第二帝政期から第二次大戦後のドイツ連邦共和国に至る大きな射程のなかで、ワイマル福祉国家の実態を失業扶助から保険制度への展開に焦点を定め、相互に密接に関連する社会福祉政策と財政政策という複眼的な視角から解明した点で、内外の研究史の水準を一步先に進めたと評価される。特に階級的利害対抗にともなう「政治の言葉」を相対化する客観的な言説と統計資料をもって、新たなワイマル福祉国家像を紡ぎ出すことに成功している。よって本論文の提出者は、博士(文学)の学位を授与されるに相応しい資格を有するものと認められる。